

Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, de John M. Ackerman (coord.), México, Siglo xxi-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)-Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara (CETA)-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, 2007, 404 pp.

Por Alejandra Ríos Cázares
Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

La política comparada ha dedicado numerosas páginas a estudiar cuáles son las condiciones necesarias para una democracia estable. Si bien no hay consenso, los estudiosos coinciden en que un Estado de derecho sólido, un “sistema” de rendición de cuentas efectivo y un gobierno transparente son elementos clave de un régimen democrático. A pesar de esta coincidencia, no hay acuerdo sobre el significado de cada uno de estos conceptos. La poca uniformidad en las definiciones ha resultado en un abanico de teorías que se reflejan en un panorama igualmente variopinto de estrategias para evaluar empíricamente estos elementos.⁸ Es en este

contexto en el que aparece el libro coordinado por el Dr. John Ackerman.

Mas allá del acceso a la información deja en claro la plasticidad de los conceptos y los retos que enfrenta su transformación en prácticas concretas. El volumen ofrece trece textos, los cuales oscilan entre la reflexión teórica, el análisis político y los estudios de caso.

Seis capítulos están dedicados a la reflexión teórica (José Ramón Cossío, Guillermo O'Donnell y Stephen Holmes hablando sobre Estado de derecho; Jonathan Fox y Jerry Marshaw, sobre rendición de cuentas y Owen Fiss sobre derecho a la privacidad de los servidores públicos). Tres de estos capítulos merecen particular atención. José Ramón Cossío revisa las distintas acepciones de Estado de derecho y argumenta cómo la transparencia sí es una condición necesaria de éste. El texto de Cossío describe con claridad el largo tránsito entre reconocer el derecho a la información y la consolidación de una política de transparencia en México.

ing, “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, o bien el texto de Andreas Shedler “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, 3, México, IFAI, 2004. Sobre la “medición” de democracia véase Gerardo L. Munck, “Conceptualizing and Measuring Democracy”, *Comparative Political Studies*, 35(1), 2002, pp. 5-24

⁸ Sobre “Estado de derecho” véase el breve texto de Rachel Kleinfeld Belton “Competing Definitions of the Rule of Law”, Carnegie Paper 55, Rule of Law Series, Washington, Carnegie Endowment, 2005. Sobre “rendición de cuentas” véase Scott Mainwar-

Stephen Holmes escribe sobre “los linajes del estado de derecho” y responde la perenne pregunta de por qué los gobernantes –que pueden tener control absoluto– deciden voluntariamente restringir su comportamiento de acuerdo con la ley. Holmes argumenta que la ley es producto de la negociación e instrumento del poder de tal modo que el gobernante acepta las restricciones legales y las hace valer sólo cuando esta actitud le proporciona beneficios. En consecuencia, un “sistema legal imparcial y equitativo” dependerá “de los objetivos y prioridades de los gobernantes y los parámetros en los que basan sus cálculos” (p. 34). En otras palabras, el ensayo de Holmes desmitifica el estado de derecho.

Por su parte, Jerry Marshaw ofrece una mirada pragmática y fresca sobre el estudio de la rendición de cuentas al “desempacar” los componentes del concepto (quién debe rendir cuentas, ante quién, etcétera). Marshaw concluye que lo relevante en este análisis es identificar objetivos y actores involucrados. El texto de Marshaw es una interesante guía para el estudio de la legislación y los procedimientos relacionados con la rendición de cuentas gubernamentales.

Un segundo grupo de ensayos trata sobre la delicada tarea de transformar un principio –o derecho– en una política pública. Los textos que conforman este grupo (David Arellano y Mauricio Merino) coinciden en lo siguiente: la transformación del derecho a la

información en una política de transparencia debe reconocer la diversidad en los objetivos, procedimientos y estructuras organizacionales de las instituciones obligadas.

El capítulo de Mauricio Merino es una discusión documentada y sólida sobre las características que debe tener una política de transparencia (y por ello resulta un manual para identificar políticas cosméticas). Nos alerta de no adoptar ideas universalistas; como cualquier otra política, nos dice el autor, la política de transparencia “no puede ser transferida de modo automático de una institución a otra, ni puede ser regulada sin afectar las rutinas previamente asumidas” (p. 250). Es decir, lo que es universal es el derecho de acceso a la información, no la política de transparencia.

El texto de David Arellano invita a incorporar las especificidades de los aparatos administrativos en la reflexión. Recuperando la lógica de la sociología de las organizaciones, Arellano pone énfasis en la importancia de “endogeneizar los incentivos” y en la relevancia de dar un sentido organizacional a la transparencia. La reflexión de Arellano complementa muy bien el argumento de Merino.

En una tercera categoría se encuentran los cinco capítulos que presentan estudios de caso. De estos, el análisis de Juan Pablo Guerrero y el capítulo de María Marván explican con total claridad, y con datos concretos, los retos enfrentados por el ejercicio de la políti-

ca de transparencia cuando se trata de proteger el derecho a la privacidad o transparentar la vida sindical. John Ackerman e Irma E. Sandoval estudian la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de la Banca Central (Sandoval) y las instituciones que regulan los procesos electorales (Ackerman). Ambos textos invitan a reflexionar sobre el importante debate de cómo hacer compatible la transparencia con el principio de autonomía institucional. Finalmente, Bruce Ackerman e Ian Ayres discuten alternativas para transparentar la donación de recursos a campañas electorales, un tema que es sin duda relevante en nuestro país (aunque el texto se refiera a una realidad completamente distinta).

Tres son las principales debilidades que encuentro en este volumen. Primero, el capítulo introductorio hace poca justicia al intenso debate conceptual (y de análisis empírico) sobre los tres conceptos. No hay una revisión de la bibliografía que permita al lector asociar los capítulos con alguna de las múltiples líneas de discusión. Un ejercicio más riguroso de síntesis en el capítulo introductorio hubiese ayudado a entender cuál fue la lógica de incluir estos textos en vez de otros (por ejemplo ¿por qué incluir el texto de Ackerman y Ayres cuando el tema hace referencia a un debate y a una realidad específicas de los Estados Unidos?).

Segundo, a pesar de su riqueza, el libro no logra un equilibrio. La mayoría

de las reflexiones teóricas son sobre el Estado de derecho, mientras que los estudios de caso se concentran en la implementación de la política de transparencia. La importante tarea de estudiar empíricamente las facetas del Estado de derecho y los retos de la rendición de cuentas quedaron al margen. Probablemente, esto sea sólo reflejo de lo que generalmente ocurre con el análisis de estos temas. De nueva cuenta, mayor contexto en la introducción pudo haber ayudado a aclararlo.

Tercero, parece que lo ambicioso del proyecto hizo algunos estragos en la consistencia del volumen, pues no todos los capítulos que lo integran mantienen el mismo rigor académico. Lo anterior es notable en los estudios de caso sobre el Banco de México y las instituciones electorales. A pesar de que ambos capítulos formulan preguntas fundamentales, el trato que dan los autores a estos temas deja al lector con pocas herramientas para ampliar la discusión. Ambos capítulos parecen ser denuncias brillantemente documentadas sobre situaciones preocupantes, pero no ofrecen conclusiones teóricas que permitan avanzar en la comprensión de qué variables facilitan(o dificultan) la creación de políticas efectivas de transparencia (de hecho, algunas respuestas a las preguntas de Ackerman y Sandoval se encuentran en los textos de Arellano, Holmes y Merino).

A pesar de lo anterior, este libro tiene múltiples méritos. En principio, nos

recuerda que una discusión sólida sobre democracia y cambio democrático debe ofrecer una visión de los tres conceptos y una teoría de cómo se vinculan entre sí. Un mérito adicional del volumen es presentar al público de habla hispana textos importantes publicados originalmente en inglés, así co-

mo análisis frescos sobre el significado y los retos de crear políticas efectivas de transparencia en nuestro país. Se trata, en suma, de un ejercicio ambicioso (y muy útil para la docencia) que busca hilvanar en un solo texto reflexiones sobre tres pilares de la democracia moderna. 